

북/한/경/제/연/구/협/의/회

북미정상회담 이후 남북경협의 가능성과 전망

KDI 경제전략연구부 북방경제실은 2018년 6월 20일 김병연 서울대학교 교수, 김석진 통일연구원 연구위원, 양문수 북한대학원대학교 교수, 장형수 한양대학교 교수를 초청하여 ‘북미정상회담 이후 남북경협의 가능성과 전망’을 주제로 협의회를 개최하였다. 본 협의회에서는 지난 6월 12일 싱가포르에서 개최된 북미정상회담을 남북경협의 재개라는 관점에서 평가하고, 향후 남북경협 재개 시 경협에 대한 우리의 입장과 정책 방향, 추진되어야 할 형식과 순서에 대해 토론하였다. 본문은 토론자의 동의를 얻어 토론 내용을 정리·제공한다.

일시 및 장소

2018년 6월 20일(수) 오후 2시, 배재학당역사박물관

사회

이석(KDI)

초청 토론자

김병연(서울대학교), 김석진(통일연구원),
양문수(북한대학원대학교), 장형수(한양대학교)





이석: 북한경제연구협의회를 시작하도록 하겠다. 금번 좌담회는 『KDI 북한경제리뷰』의 네 분의 외부 편집위원께 남북경협의 재개라는 관점에서 북미정상회담 평가를 듣고, 남북경협이 재개되는 상황에서 우리 정부의 입장 및 정책 방향과 함께 새로운 경협 형식에 대한 제안을 듣고자 마련한 자리이다. 지난 6월 12일 싱가포르에서 개최된 북미정상회담을 계기로 국내외적으로 북한의 경제개방과 투자에 대한 관심이 고조되었고, 특히 우리나라의 경우에 앞으로 남북경협이 빠른 속도로 전개될 것이라는 기대가 있었다. 그러나 북미정상회담 이후 북한의 비핵화가 달성되기 전에는 유엔안보리의 대북제재가 해제되지 않을 것이라는 전망도 제기되고 있다. 이러한 상황에서 이번 북미정상회담을 남북경협 재개의 관점에서 어떻게 평가할 수 있을지에 대한 논의부터 시작하고자 한다. 먼저 장형수 교수님께 의견을 부탁드립니다.

장형수: 개인적으로 이번 북미정상회담을 통해 트럼프 대통령이 한반도 비핵화 문제에 대해 현실적으로 이해하기 시작한 부분이 있다고 생각한다. 북한의 핵문제가 짧은 시간에, 한 번에 해결될 수 없다는 점을 받아들인 것이다. 따라서 이번 북미정상회담에서 대북제재 문제는 거론조차 될 수가 없었던 것으로 보인다. 왜냐하면 비핵화 프로세스에서 미국은 단계에 맞춰 레버리지로 제재를 사용하려고 하기 때문이다.



개인적으로 미국이 이번 첫 번째 북미정상회담에서 제재 완화나 해제 조치를 할 것이라고 예상하지 않았다. 마찬가지로 북한도 핵과 ICBM이라는 레버리지를 미국에 바로 넘겨주지 않을 것이다. 따라서 당분간 제재는 계속 유지될 수밖에 없는 구조다.

언론에서는 관광분야를 언급하며 제재 완화 가능성에 대한 추측 보도들을 내보내고 있는데, 사실 이는 대북제재에 대해서 정확히 모르기 때문에 발생하는 오보라고 생각한다. 관광은 제재 대상이 아니다. 중국 또한 기본적으로 상무부 고시를 통해 법리적으로 결의안 내용을 잘 준수해 왔다고 평가할 수 있다. 따라서 중국도 대북제재를 유지할 것이다. 다만, 현실적으로는 국경 지역의 검문 정도는 조금 완화될 수 있겠으나, 이것 때문에 북한경제 전반에 제재 완화 효과가 나타나지는 않을 것으로 생각한다.

따라서 이번 북미정상회담 개최만으로 남북경협이 가능해질 정도의 제재 완화를 가져오기는 어렵다고 판단된다. 제재 완화 가능성과 관련해서 유엔안보리의 대북제재는 안보리 자체의 논의를 통해 새로운 결의안을 채택하는 것이 가장 일반적인 과정이고, 미국 한 국가만 거부권을

행사해도 제재 완화 조치가 성사되기 어렵다. 따라서 북한 비핵화의 실질적 조치 등에 상당한 시간이 소요될 것이라고 생각되며, 따라서 유엔안보리의 제재 완화를 통한 남북경협 재개 가능성을 논하는 것은 아직은 시기상조라고 말씀드리고 싶다.

이석: 장형수 교수님께서서는 이번 북미정상회담에서 대북제재 이슈 자체가 논의 대상이 아니었고, 중국의 대북제재 무력화에 대해서도 향후 분위기는 어떻게 진전될지 모르나 법리상 제재 완화 가능성은 낮을 것이라는 의견을 주셨다. 따라서 당분간 대북제재 완화나 해제까지는 시간이 걸릴 것으로 전망하셨다.

양문수: 큰 틀에서 장형수 교수님 말씀에 동의한다. 우선 북미정상회담에 대해 말씀드리고자 한다. 남북경협은 북미정상회담을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 적지 않은 사람들은 북미정상회담 합의문에 CVID(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement: 완전하고 검증 가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화)가 명기되지 않은 점을 지적하며 이번 회담을 비판적으로 평가한다. 이번 북미정상회담을 긍정적으로



평가하는 분들도 CVID가 명기되지 않은 점 그 자체에 대해서는 아쉬움을 표명한다. 그동안 미국은 '신속한 비핵화 프로세스'를 주장해 온 반면, 북한은 '단계적·동시적 비핵화 프로세스'를 주장해 왔다. 이러한 점을 감안하여 북미정상회담 합의문은 미국이 북한의 입장을 수용하는 모양새로 마무리된 것이다. 그러나 이번 북미정상회담을 통해서 미국의 북한에 대한 체제보장, 북한의 완전한 비핵화 의지 확인 등 새로운 북미관계의 방향을 설정하였고, 이러한 합의 내용을 양국 정상이 공식적으로 명문화하였다는 점에서 그 의의가 있다고 평가한다.

또 하나 강조하고 싶은 것이 있다. 북미정상회담을 통해 새로운 여건이 조성되고 있다는 점이다. 사실 북미공동성명보다는 트럼프 대통령의 기자회견을 주목해야 한다. 북미정상회담 이후 트럼프 대통령은 단독으로 진행한 기자회견에서 결코 간과할 수 없는 발언들을 하였다. 대표적으로 트럼프 대통령은 김정은 위원장이 국가를 사랑하고 인민들을 사랑하는 훌륭한 지도자라는 칭찬을 아끼지 않았다. 다분히 북한주민들을 의식하고 있는 듯한 발언을 여러 차례 했다. 이러한 점은 북미공동성명에서도 발견되는데, '양국 국민의 바람에 맞춰' 북미 간 새로운 관계를 수립하기로 약속한다는 표현을 담고 있다. 이번 북미정상회담에 대한 북한 내부의 반응도 흥미롭다. 북한은 조선중앙텔레비전을 통해 김정은 위원장의 북미정상회담을 기록한 40분짜리 기록영화를 방영하여 새로운 시대가 열리고 있다는 메시지를 북한주민들에

게 전하고 있다. 또한 북한은 과거 70년간 미국과 적대 관계를 유지했으나 앞으로는 미국과 새로운 협력관계를 구축해 나갈 것이라는 점을 북한주민들에게 강조하고 있다.

어떤 학자는 이번 북미정상회담을 비핵화 프로세스라기보다는 신뢰프로세스를 구축한 것이라고 평가한다. 비핵화를 위해서는 무엇보다도 양국 간 신뢰 형성이 중요한데, 이번 회동을 신뢰 형성을 위한 전초 작업으로 본 것이다. 이런 맥락에서 볼 때 신뢰 형성은 북미 양국에만 필요한 것이 아니다. 남북 간에도 필요하다. 최근 한미 양국은 한미합동 군사훈련을 중단한다고 발표하였다. 이러한 조치들에 대해 회의적, 비판적으로 평가하는 목소리가 있다. 일부에서는 북한에 속고 있다는 극단적인 입장을 내놓기도 한다. 북한은 한미 양국이 한미합동 군사훈련을 중단한 것에 대해 그에 상응하는 조치를 내놓아야 할 것이다. 그렇게 된다면 그 조치 자체가 바로 남북 간 신뢰를 형성하는 하나의 단계가 될 것이고, 나아가 북한이 과거와 다른 모습을 보이고 있다는 의견에 더 힘이 실릴 것이다. 앞으로 1~2주 이후에 북한이 내놓을 조치, 행동을 관심 있게 지켜봐야 할 것이다.

아시다시피 이번 북미정상회담에서 대북제재에 대한 명시적 언급은 없었다. 폼페이오 미 국무장관이 “2년 반 내에 북한 비핵화 주요 성과 달성”을 목표로 제시했지만, 비핵화까지는 지난한 과정이 예상된다. 현시점에서 비핵화, 대북제재 해제, 남북경협 등이 언제 어떠한 방법으로 진행 될지 논의하기는 더욱 어렵다. 그러나 분명한 것은 비핵화 프로세스가 시작될 것이라는 점이다. 북미 양국 간 신뢰관계가 형성되고 비핵화 프로세스가 단계적으로 진행됨에 따라, 대북제재의 완화 또는 해제 등의 변화도 단계적으로 나타날 것으로 전망된다. 앞에서 언급했다시피 비핵화 프로세스에 따라 대북제재에 변화가 생길 것이기 때문에 남북경협도 그에 보조를 맞춰 준비해야 할 것으로 판단된다.

이석: 양문수 교수님께서서는 북미정상회담 합의문상의 내용만 놓고 보면 장형수 교수님 의견에 동의하시지만, 그 속에 내포되어 있는 분위기와 주변 상황들의 변화는 북미 간 신뢰 형성 과정으로 가는 것을 의미하고 비핵화 프로세스가 단계적·동시적으로 진행된다는 측면 또한 향후 대북제재 해제에 긍정적인 영향을 줄 수 있다는 의견을 주셨다.

김병연: 이번 북미정상회담의 긍정적 측면은 분명히 있다. 새로운 틀로써 북미 간 신뢰 쌓기를 통해 비핵화에 접근하려 한 것이다. 우리가 새로운 플랫폼을 열어볼 수 있는 기회가 주어진 것은 사실이다. 그러나 이번 회담의 공동합의문이라는 결과만 놓고 보면 긍정적으로만 보기 어려운 점도 있다. 회담 전에 마이크 폼페이오 미 국무장관과 김영철 북한 노동당



부위원장 간의 고위급 회담, 성 김 주필리핀 대사와 최선희 북한 외무성 부상 간의 판문점 실무회담과 같은 과정들이 있었음에도 불구하고 북미 간에 비핵화를 둘러싼 의견 차가 컸기 때문에 이를 충분히 조율하지 못했고 그 결과 낮은 수준의 합의밖에 할 수 없었다고 생각한다.

남북경제협력 가능성 측면에서 본다면 경협부문에 대한 관심이 높아진 계기는 이번 북미정상회담이라기보다 남북정상회담이었다고 생각한다.

그 전까지는 대통령을 비롯해 정부 관계자들도 남북 간 핵심 문제는 비핵화라고 언급하였으며, 경협에 대해서는 말도 꺼내기 어려운 분위기였다. 그러나 판문점선언을 통해 10.4 선언 합의 사업 적극 추진, 철도와 도로 연결 및 현대화, 남북 당국자 상주 공동연락사무소 개성지역 설치와 같은 내용에 남북 정상들이 합의하면서 남북경협에 대한 기대가 높아졌다. 따라서 경협문제는 남북정상회담이 촉발한 남북경협에 대한 긍정적인 기대가 이번 북미정상회담 후에 더 가속화 될 것인가, 수포로 돌아갈 것인가, 아니면 지금처럼 불확실한 상태가 유지될 것인가가 핵심 질문이다. 개인적으로 이 세 가지 시나리오 중 마지막 시나리오로 진행될 것이라고 본다. 경협이 재개될 수 있는 상황으로 전개될 수도 있지만 어떻게 될지 모르는 불확실성이 여전히 존재하는 상황이다.

북미정상회담 이후 전개될 향후 진행 사항을 차분한 태도로 지켜봐야 한다. 회담 결과로 불확실성이 감소하여 경협을 재개할 수 있는 분위기도 아니며, 그렇다고 해서 비핵화가 물 건너가서 제재가 앞으로 영원히 해제되지 않을 것도 아니다. 어떻게 될지 추이를 보면서 상황을 판단해야 한다. 하지만 상당히 불확실성이 큰 것은 사실이다. 트럼프 대통령은 북미정상회담 후 기자회견에서 비핵화가 20% 진행되면 불가역적인 상태가 될 것이라고 언급했다. 그렇게 보면 트럼프 대통령의 판단은 비핵화가 초기에 잘 이루어지면 불가역적 상태가 되기 때문에 그 시점부터는 제재가 풀려도 된다는 것을 시사했다고 볼 수 있다. 그렇다면 2가지 시나리오가 가능할 것이다. 첫 번째 좋은 시나리오는 회담 전에 이야기되었던 ‘프런트 로딩(front-loading, 초기 이행)’ 시나리오이다. 초기에 핵심적인 핵 능력 제거가 이루어지면 제재 완화도 빨리 성사될 것이다. 제재 측면에서는 이 시나리오가 좋은 시나리오가 될 것이다. 과거 통상적인 비핵화 프로세스는 이것과 반대이다. 통상적으로는 핵물질 신고 및 생산 중단-사찰 및 검증-불능화-폐기 순서다. 그런데 북한이 만약 어떻게 해서든 핵을 숨기려고 하고 미국은 사찰하려고 하면 비핵화에 시간이 많이 걸린다. 그러다 보면 지지부진 하고 아무것도 진척이 없는 상황이 된다. 미국도 이를 알고 있기 때문에 과거 통상적인 프로세스를 밟지 않고, 역순으로 가장 어려운 핵과 미사일 폐기를 먼저 하려는 것이다. 만약에 계획대로

‘프런트 로딩’을 빨리 할 수 있다고 하더라도 적어도 1~3년은 걸릴 것이다. 폼페이오 미국무장관이 트럼프 대통령의 임기인 2020년 말까지 북한의 주요 비핵화 조치를 달성 하는 것이 목표라고 밝혔고, 이는 2년 반 정도 남았다. 그 즈음에 제재가 풀릴 것으로 예상된다. 이것은 좋은 시나리오다. 그러나 이 시나리오대로 되지 않고 통상적인 프로세스로 진행된다면 제재 완화가 어려울 것이고 심지어 오랜 기간 완화되지 않을 수도 있다.

그다음 중국의 경우, 중국이 합작투자 관련 제재를 실제 완화시킨 것으로 보인다. 이 제재의 문제는 실제로 모니터링하기가 어렵다는 것이다. 사람들의 이동을 파악해서 일일이 제재하는 것도 어렵고 북한 내에서 활동하는 중국 합작기업을 찾아내는 것도 어려운 문제다. 중국 기업들도 모니터링이 어려운 부분을 이용하려는 것 같다. 그러나 이러한 움직임이 북한의 외화 수입에 미치는 영향력은 크지 않다. 즉, 중국 합작투자라는 것도 대규모 투자가 아니고 거기서 벌어들이는 외화 수익 규모도 작기 때문에, 외화 가득 차원이나 전체 북한 경제 측면에서 큰 영향력을 주기는 어렵다.

이석: 김병연 교수님께서서는 긍정적 측면과 주의해야 할 측면이 분명히 있으며, 전반적으로 남북경협에 관점에서 보면 아직은 좀 불확실한 상황이 지속될 것 같다는 의견을 주셨다. 특히 제재 문제는 정치적 프로세스와 연관이 있고, 미국의 비핵화 프로세스의 속도에 따라 제재 완화가 결정될 것이라는 점을 지적해 주셨다.

김석진: 요즘 올해 안에 제재가 풀려 경협이 재개될 수 있고 개성공단이나 금강산 관광도 다시 시작될 수 있다는 낙관적인 전망이 흔히 나오고 있는데, 이에 대해서는 조금 더 검토해 봐야 할 문제들이 있다. 첫째는 ‘경제제재가 얼마만큼 풀려야 경협이 시작될 수 있는가’ 하는 문제다. 비핵화 프로세스가 단계적으로 진행되는 것과 보조를 맞춰 경제제재도 단계적으로 해제될 것이고, 그에 따라 경제협력 사업도 부분적으로 시작할 수 있게 될 것으로 생각하는 사람들이 많다. 그러나 2016~17년 동안 채택된 유엔안보리의 제재들은 하나하나가 모두 강력하고 실효성 있는 조치들로서 일부가 해제되는 것만으로는 불충분하고, 금융제재를 포함한 거의 모든 제재가 풀려야 비로소 의미 있는 남북경협을 실행할 수 있게 될 것 같다. 그렇다면 이어지는 질문은 대북제재가 남북경협이 재개될 수 있을 정도로 충분히 풀리는 시점은 언제인가 하는 것인데, 유사 사례로 이란의 핵협상 과정을 살펴볼 수 있다. 이란의 핵협상은 2013년 3월에 시작되어 2년이 훨씬 넘는 2015년 7월에야



최종 타결에 이르렀다. 중요한 점은 이란에 대한 제재는 협상 중에는 물론이고 협상이 타결된 시점에서도 해제되지 않았다는 것이다. 제재 해제는 최종 협정에서 규정한 조치들을 실제로 이란이 이행하고, 이를 IAEA가 검증한 뒤 비핵화 조치가 잘 이행되었다는 결과보고서가 발표된 뒤에야 이루어졌다. 이란의 핵 프로그램은 비교적 간단한 것이었으므로 비핵화와 검증까지 완료한 후 제재를 해제하는 것이 큰 문제가 되지 않았으나, 북한의 핵 프로그램은 훨씬 방대하기 때문에 동일한 프로세스를 적용할 경우 제재가 충분히 해제되기까지는 너무 긴 시간이 소요될 수밖에 없다. 전문가들마다 의견은 다르지만 짧아도 3~4년, 길게는 10~20년을 예상하므로 이러한 방식은 북한이 절대로 수용하지 않을 것이며 미국 역시 현실적이지 않다고 생각할 것이다. 따라서 북한에는 새로운 방법을 적용해야 한다. 최근 북한의 비핵화가 20% 이상 이행되면 불가역적일 것이라는 트럼프 대통령의 발언은 북한이 100% 비핵화를 하지 않더라도 중요한 비핵화 조치를 하면 제재를 풀어줄 수 있음을 시사한 것으로 볼 수 있다. 북한이 어떤 중대한 비핵화 조치를 취했을 때 경제제재를 풀어줄 것인가에 대해서는 아직 구체적 논의가 나온 바 없고, 후속 실무 협상에서 계속 논의가 되어야 할 것이다. 북한 입장에서 아무런 담보 없이 중대한 비핵화 조치를 취할 수는 없을 것인데, 여기에는 미국의 국내정치가 중요한 변수가 될 것이라 생각한다. 북한이 미국의 이른바 대북한 적대시 정책이 최종적으로 철회될 수 있으리라는 확신을 갖기 위해서는 트럼프 대통령의 단독 의사를 넘어 의회로부터의 초당적 지지가 필요할 것이다. 물론 이는 상호작용의 과정이어서 북한이 필요한 조치를 취해야 미국 의회도 호의적 태도를 보일 수 있을 것이다. 서로 맞물려 있는 이 매듭을 푸는 것이 어려운 문제이기 때문에 북미정상회담도 추상적인 합의에 머물 수밖에 없었던 것이고, 제재 해제 시점 역시 아직은 안개 속에 있다고 봐야 할 것이다.

이석: 김석진 박사님께서서는 설부른 기대나 성급한 결론은 자제해야 하며, 대북제재 해제와 남북경협 재개 시점이 언제가 될지는 아직 불확실하다고 하셨다. 또한 북한의 비핵화 프로세스와 제재 해제 조건은 이란의 사례와는 다를 것이며, 북한이 중요한 비핵화 조치를 취해야 제재가 충분히 풀릴 수 있다는 의견을 주셨다.

중국의 대북제재와 관련해서 앞서 장형수, 김병연 교수님께서서는 중국이 대북제재를 완화하는 것은 한계가 있다고 지적해주셨다. 다른 두 분은 어떻게 전망하시는지 의견을 묻고 싶다.

양문수: 사실 대북제재 이행에 있어 중국의 기본 자세는 국제사회, 즉 유엔안보리 결의안을 충실히 따른다는 것이다. 그러나 국제사회의 제재와는 또 다른 문제로 북중관계에서 여러

가지 형태의 밀무역들이 존재하고, 이 문제에 대해 중국이 어떤 태도를 취할 것인가는 별개의 문제이다. 실증적인 자료는 아직 없지만, 분위기를 보서는 정상회담 이후 투자나 북한 해외근로자 파견 부분 등 유엔안보리의 대북제재에 포함된 항목에 대해서도 제재가 조금 느슨해졌고, 밀무역에 대한 단속도 어느 정도는 완화된 것 같다. 그러나 이것 때문에 북한이 획기적으로 좋아졌다는 것은 아니다. 북한이 이전보다는 숨을 쉴 수 있을 정도로 제재가 완화된 것인데 그 정도에 대해서는 정확히 알 수 없다. 재미있는 것은 미국 정부 측 발언이다. 중국 정부가 제재 완화 조치를 취했다고 명시적으로 발언한 적은 없으나 중국이 어느 정도 대북제재를 느슨하게 한다는 뉘앙스의 발언은 나오고 있다. 다만, 현 시점에서 미국이 이러한 부분을 가지고 중국 측에 시비를 걸게 되면 상황이 더욱 복잡해질 수밖에 없다. 또한 이런 것들이 대세에 크게 지장을 주지는 않을 것이다.

김석진: 결국 어떠한 상황이 중국의 국익에 더 부합하는가의 문제이다. 중국 정부는 북한체제가 무너지는 것을 원하지는 않지만, 그렇다고 해서 북한의 핵 프로그램을 그대로 두는 것도 자국의 국익에 맞지 않는다고 보고 있다. 북한의 비핵화, 미국과의 관계 정상화, 평화체제 수립이 중국의 국익에 더 부합하는 길이고, 그렇기 때문에 중국이 유엔안보리의 대북제재에 동참했다고 봐야 할 것 같다. 그렇게 보면 앞으로 북한이 미국과 협상할 때, 중국이 협상 타결을 어렵게 하는 방향으로 행동하지는 않을 것이다. 중국이 대북제재를 어느 정도 완화할 수는 있지만 비핵화와 평화체제를 촉진하는 역할을 해야 하기 때문에 유엔안보리의 대북제재를 아예 이탈하는 일은 없을 것으로 생각한다.

이석: 네 분 모두 현 시점에서는 북미정상회담을 통한 남북경협 재개 가능성은 높지 않으며, 상황이 어떻게 진전될지 지켜봐야 한다는 비슷한 의견을 제시해 주셨다. 중국의 대북제재 완화에도 한계가 있다는 점을 말씀해 주셨다.

다음으로 경협에 대해서 우리의 입장과 정책은 어떻게 정리되어야 할지에 대해 논의하고자 한다. 이에 대한 의견이 분분한 상황이다. 첫째, 상황이 불확실하므로 기다리고 그동안 내실을 다져보자는 의견이 있고, 두 번째는 현 상황의 대북제재를 위반하지 않는 범위 내에서 할 수 있는 것은 다 해보자는 의견이 있다. 셋째, 대북제재 예외 사항을 만들어서라도 제재 완화나 해지를 위해 우리가 적극적으로 분위기를 끌고 가야한다고 생각하시는 분들도 계신다. 마지막으로 ‘프런트 로딩’을 촉진시키기 위해 우리가 노력해야 한다는 의견으로 크게 나뉘는 것 같다. 그렇다면 이에 대해 우리가 어떠한 입장을 취하는 것이 가장 현실적이고, 합리적이라고

보시는지 의견을 부탁드립니다.

김병연: 이석 박사님 말씀처럼 다양한 관점이 있다. 어떤 관점으로 접근해야 할지에 대해 심각한 논의가 필요하다. 특히 이러한 문제들은 경제뿐만 아니라 외교, 안보, 비핵화와 모두 연결되어 있기 때문에 어느 한 분야의 전문가가 아니라 각 분야의 전문가들을 총동원해서 융합적인 관점으로 접근해야 할 필요가 있다. 따라서 먼저 제 의견은 경제학자의 입장이라는 점을 분명히 하고 싶다.

앞서 이석 박사님께서 말씀하신 네 가지 의견에 대해 이야기해 보면, 개인적으로 2번과 3번 안은 비현실적인 대안으로 생각된다. 즉, 제한된 범위 내에서 대북제재 예외 사항을 만들어 경협을 추진하자는 2번 안은 현실적으로 어렵다는 것이다. 예를 들어 평창올림픽 준비 당시에도 제재가 해제되지 않고서는 추진될 수 없는 일들이 많았고, 따라서 우리 통일부도 모든 사항에 대해 미국과 협의를 했어야 했다. 그 당시 미국의 입장에서 남북 스키 공동훈련을 위한 우리 방북단의 항공기 이용 문제에 대해 이를 올림픽을 위한 공적인 사항으로 인식하여 그러한 예외 사항을 허락한 측면이 있었다. 그러나 만약 현 단계에서 한국이 북한과의 경제협력을 위해 제재 예외를 요구한다면 미국이 지금 단계에서 이를 수용할 수 없을 것이다. 따라서 제한된 범위 내에서 남북경협 문제를 풀어보자는 생각은 현실적으로 어렵다.

그 다음 적극적으로 제재를 완화시켜 보자는 3번 안도 비현실적이다. 이 안은 미국이 반대하더라도 우리가 제재에 관한 담론을 먼저 제시하여 미국 내 여론을 환기시켜 보자는 것이다. 한미 간 각각의 안을 비교해보고 한국 측 의견을 따르게 하자는 안에 대해 개인적으로는 그렇게 되면 좋겠지만, 한국과 미국 외교의 차이를 아시는 분들은 어떻게 생각하실지 궁금하다. 왜냐하면 이것은 지극히 한국 중심적인 관점이고, 외교를 잘 모르는 분들의 이야기일 수 있기 때문이다. 북한이 ICBM을 통해 미국 본토를 위협하는 상황에서, 만약 한국이 먼저 움직여서 미국이 대북제재를 풀어주기 시작하면 북한이 변화된 것이 무엇이라는 질문이 반드시 따라올 것이다. 따라서 이러한 낙관적인 입장도 어렵다고 본다.

그렇다면 1번과 4번만 남는다. 1번 안에 따르면 대북제재 완화는 미국의 비핵화 진전 속도 보다 반 발짝 정도 뒤에서 가자는 것이다. 개인적으로 가장 현실적인 대안으로 생각한다. 비핵화에 대해 새로운 방법론을 제시해서 비핵화 프로세스를 촉진시키자는 네 번째 의견은 1~3번과는 전혀 다른 차원의 이야기다. 사실 제일 큰 문제는 미국과 북한 간에는 정보의 비대칭성이 존재하기 때문에 미국은 북한에 먼저 핵 신고를 하라는 입장이고, 북한은 얼마만큼 신고해야 안전한 것인가에 대해 판단해야 하는 입장이다. 북한은 가능하다면 사실대로 핵과

핵물질을 전부 다 신고하지 않고, 일부를 숨겨두고 싶어 할 것이다. 그렇게 본다면 통상적인 비핵화 프로세스로는 비핵화까지 아주 오랜 시간이 걸리게 되어 남북경협도 재개되기 힘들고 북한경제도 어려워지게 될 것이다. 장기적으로는 한반도에 좋을 것이 없다. 그렇다면 ‘프런트 로딩’이 가장 좋은 시나리오인데, 이를 어떻게 촉진시킬 것인가에 대해 경제학자로서 기술적 방법(mechanic)을 제시하고 싶다. 예를 들어 북한의 핵탄두, ICBM 하나당 제시할 수 있는 가격을 책정하고 사들이는 것이다. 이후 사찰 과정에서 숨겨진 핵과 핵물질이 발각될 경우 지불하기로 한 금액을 모두 취소한다고 하면 북한이 신고하는 인센티브가 높아진다. 그리고 그 비용을 북한 개발을 위해 사용하는 것이다. 4번째 안을 추진하기 위해서는 우리나라가 기술자와 같은 운전자(driver) 역할이 아니라, 네비게이터(navigator) 역할을 감당해야 한다. 네비게이터로서의 안을 가지고 있어야 한다.

이석: 김병연 교수님께서 아주 중요한 부분을 지적해 주셨다. 현실적인 대안으로 미국의 비핵화 프로세스보다 반 발짝 뒤에 가자, 그러나 거기에 머무르는 것이 아니라 비핵화 프로세스를 촉진시킬 수 있는 우리 나름의 해법과 노력이 필요하다는 의견을 주셨다.

양문수: 기본적으로는 일정 시점까지 미국과 보조를 맞춰 나가야 한다고 생각한다. 일정 시점 이후로는 우리가 비핵화를 촉진시킬 수 있는 새로운 방안을 제시하거나 기존의 틀을 고수하는 등의 입장을 표명해야 할 것이고, 제재와 관련해서도 우리가 능동적 또는 수동적 태도를 취할 것인가에 대해서 입장을 정해야 할 것이다. 그러나 현재로서는 앞으로 상황이 어떻게 진행될지 모르고 여건도 충분히 갖춰져 있지 않기 때문에 미국과 맞춰나가야 한다. 적극적인 태도를 취해야 할 타이밍에 대해서는 앞으로 많이 고민해야 하겠지만, 분명한 점은 현재는 그 타이밍이 아니라는 것이다. 지금은 북미정상회담이 개최된 지 불과 10일 정도밖에 되지 않았고, 북미정상회담 결과에 대해서도 한국과 전 세계의 평가가 극과 극으로 나오고 있는 시점이기 때문이다. 앞으로 북한이 실제로 행동으로 보여주는 진전이 있어야 할 것이다. 제재라는 것이 법의 영역으로 볼 수 있으나 사실은 정치의 영역이기 때문에 정치적으로 판단해야 한다. 기본적으로 우리가 무엇을 추구해야 할 것인가, 무엇을 가지고 갈 것인지에 대해 판단해야 한다. 변화는 시작되었지만 비핵화 프로세스가 어느 정도까지 진행될지, 어떤 양상으로 진행될지 아직도 불투명한 점이 너무나 많기 때문에 이러한 논란들이 정리될 때까지 현재 상황을 유지해야 한다고 생각한다. 만약에 몇 달 이후에도 큰 변화가 없을 경우에는 정부에서도 고민을 해야 할 것이다. 남북경협이 오랫동안 중단된 현 상황들을

우리 정부가 계속 방치할 것인지 아닌지를 고민해야 한다. 우리가 대북제재를 완화하는 과정에서 국제사회에 대해 외교의 영역에서 치러야 할 비용과 얻을 수 있는 이득이 무엇인지 파악해야 한다. 우리 스스로의 가치 체계 전반에 대한 재점검이 필요하다.

이석: 현재는 우리가 남북경협을 추진하기에 시기상조라는 의견을 주셨다. 그렇다면 경협과 관련해서 물꼬를 틀 수 있다고 판단할 수 있는 시기와 기준이 무엇인지 궁금하다.

양문수: 북미정상회담 결과와 북한의 비핵화에 대해 국내외적으로 의견이 분분하고, 의구심을 품는 시각도 적지 않다. 특히 북한의 변화에 대한 의구심이 중요한 변수이다. 충분치는 않더라도 이러한 의구심이 어느 정도는 해소되어 가는 시점에 남북경협 재개 문제를 본격적으로 논의하기 시작하는 것이 바람직하다고 생각한다.

김병연: 미국의 정치적 상황이 중요한 것 같다. 신뢰 구축을 통해 비핵화를 이루어나가기로 했기 때문에 11월에 있을 중간선거가 중요하다. 북한도 이 점을 알기 때문에 그 전까지는 북미 간에 비핵화 프로세스의 진도가 잘 나갈 것으로 생각한다. 그러나 북한이 실질적인 비핵화를 했는데 미국이 모든 핵과 ICBM을 폐기할 때까지는 아무 조치도 하지 않겠다는 입장을 고수하면, 그때는 우리가 보다 적극적으로 나서는 방안도 생각해 볼 수 있다. 그러나 지금까지의 상황을 보면 미국 입장에서도 적절한 선에서 승리했다고 말하고 싶어 하는 것으로 보이기 때문에 그 때까지는 미국이 먼저 움직이도록 하고, 우리는 따라가는 것이 중요하다.

이석: 다음으로 김석진 박사님께 유엔안보리의 대북제재가 아직 남아 있는 상황에서 남북경협에 대한 우리의 입장이 어떻게 정리되어야 하는지에 대한 의견을 부탁드립니다.

김석진: 우리의 기본입장은 유엔안보리의 대북제재는 국제사회가 북한에 대해 공식적으로 사용하는 압력 수단이므로 이를 존중해야 하고, 향후 협상에서 미국과 국제사회의 협상력을 떨어뜨리고 북한의 협상력을 높여주는 방향으로 나아가서는 안된다는 것이다. 그러나 판문점선언으로 남북관계의 새 시대를 열어나가는 긍정적 분위기가 만들어진 만큼, 이를 이어나가기 위해 넓은 의미의 경협으로서 지금까지 소홀했던 인도적 지원 또는 민생 지원을 추진하는 방안을 고려해 봐야 한다고 생각한다. 단, 김대중·노무현 정부 시절 실시했던 당국 간 대규모 인도적 지원 방식은 북한 정권에 직접적인 도움이 되어 북한의 협상력을 높이는

결과를 낼 가능성이 있으므로 그와 다른 방식의 사업, 즉 국제사회로부터 북한 정권이 아닌 주민 생활에 도움이 된다고 인정받을 수 있는 사업들을 모색해야 한다. 대표적으로 보건의료, 환경, 농업개발을 고려해 볼 수 있다. 이들 분야에서는 UN 산하기구들이 지금도 대북지원을 계속하고 있고, 과거 우리 민간단체들도 참여한 경험이 많다. UN 산하기구의 대북지원 사업에 대한 재정 지원을 확대하고, 국내 민간단체들의 활동도 장려할 필요가 있다. 특히 지원 사업과 관련해 지원 물자가 북으로 넘어갈 때 제재 규정에 위반되는 경우가 있을 수 있는데, 이에 대해 개별 단체들이 건별로 UN 제재위원회에 보고하고 승인을 받아야 한다면 사업 진행이 너무 어려울 것이다. 정부가 나서서 우리 민간단체들의 대북지원이 원활하게 이루어질 수 있도록 포괄적이고 유연한 지원 채널을 만들어주는 것이 필요하다.

이석: 이어서 장형수 교수님께 의견을 부탁드립니다.

장형수: 대북제재 문제와 관련해서 유엔안보리의 대북제재와 개별 국가의 독자 제재에 대해 각각 논의해야 할 필요가 있다. 러시아와 중국을 제외하고 대부분의 서방국가들은 독자 제재조치를 내렸기 때문이다. 그렇다면 우선 유엔안보리의 대북제재를 어떻게 변화시킬 수 있을 것인가에 대해서는, 미국을 설득하면 변화 가능성이 있다고 본다. 지금 단계에서 우리가 해야 할 일은 남북경협에 대한 우리의 입장 정리도 중요하지만 일단은 우리 국익에 맞도록 남북경협을 진행하기 위해 어떤 제재조치들이 해제되어야 하는지 정리해야 한다. 과거 러시아가 유엔안보리 결의안 2270호에서 북한산이 아닌 외국산 석탄의 북한 나진항을 통한 수출을 예외로 인정받은 적이 있다. 이 예외 조항은 북한산 무연탄이 아닌 러시아산 무연탄이 나진으로 수출되는 것이기 때문에 예외 조항으로 인정되었다. 그러나 이는 아주 사소한 것이다. 기존의 합작투자를 인정받은 차원이기 때문에 러시아가 나서서 제재를 크게 변화시켰다고 볼 수 없다. 이를 남북경협에 적용해보면, 개인적으로는 개성공단을 재개하는 것이 급선무라고 생각한다. 개성공단 재가동을 위해서 제재 해제 조치가 필요한 부분들이 많다. 개성공단은 경제성은 높지만 정치적 위험 부담 때문에 기업들이 꺼려하는 실정이다. 우리가 개성공단 재개를 원하면 국제법적으로는 뒷받침해 줄 수 있는 제재 완화 조치가 어느 정도까지 가능한지에 대해 연구해야 한다. 앞서 말씀하신 우리 방북단의 항공기 이용에 대한 조치는 대북제재 위원회(1718 제재 위원회)에서 일회성으로 만든 예외 사항일 뿐이다. 이런 방식의 예외 조항 지정은 한계가 있다. 새롭게 경제협력을 재개하게 되면 어떤 제재 완화 조치가 필요한지 우리가 미리 연구해야 한다. 외교부에서 해야 할 일이다. 우리가 영향력을

미칠 수 있는 유엔안보리의 대북 제재 완화 범위는 이 정도이다.

다음으로 독자 제재에 대해 고려해 보면, 사실 우리가 조치한 독자 제재는 더 자율성이 존재한다. 독자 제재는 크게 2가지로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 5.24조치, 다른 하나는 5.24조치의 예외 사항이었던 개성공단을 2016년 6월에 추가 조치 한 것이다. 이 조치들을 새로운 변화에 따라서 어떻게 바꿀 것인지에 대한 부분이 우리가 할 수 있는 논의이다. 이와 관련해서 두 가지 포인트를 강조하고 싶다. 첫 번째 포인트는 5.24조치 당시에 우리가 개성공단을 예외로 지정했다는 전례, 이 전례 자체가 개성공단의 중요성을 부각시켜주는 것이다. 또한 개성공단 재개를 위해 선행되어야 할 유엔안보리 제재 완화 조치에 대한 연구가 필요하다. 다음으로 5.24조치가 남북 간에 존재한 거의 모든 관계를 단절시켰다는 점을 말씀드리고 싶다. 5.24 조치는 유엔안보리 조치보다 훨씬 강력한 조치였다. 천안함 피격 사건에 대한 북한의 사과와 같은 정치적인 이슈가 연관되어 있기는 하지만, 우리가 이 조치를 계속 유지할 것인가에 대해 입장을 정리해야 한다. 그러나 우선적으로 인적왕래 단절은 복구되어야 한다고 본다. 5.24조치 완화 중 가장 먼저 이행되어야 할 부분이다. 인도적 지원과 관련된 사항도 완화되어야 한다. 왜냐하면 현재 유엔안보리 결의안뿐만 아니라 서방국가의 독자 제재에서도 주민들의 기본 생활권에 대해서는 보장을 해야 한다는 입장이기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 5.24조치에서도 관련 항목들은 복구되어야 한다.

따라서 우리는 앞으로 인적왕래를 최대한 복구해야 한다는 점을 말씀드리고 싶다. 향후 남북경협이 재개되었을 때 성공적인 경협을 이루기 위해서는 사전에 인적왕래를 통한 남북 간 소통과 이해 과정이 필수적이다. 또한 인도적 지원을 해야 한다. 국제기구를 통한 인도적 지원과 기술 지원도 필요하다. 다음으로 지적해야 할 부분은 남북경협에 대한 우리의 입장과 정책에 대해 토론해야 할 때라는 것이다. 사전에 협의가 되어 있지 않으면 남북경협 재개 시 논란을 불러올 가능성이 크다. 우리 스스로의 남북경협에 대한 개념, 원칙, 절차에 대한 정리가 필요하다.

이석: 국제제재에 초점을 맞추기 보다는 독자 제재인 5.24 조치를 다루고, 동시에 국제기구를 통한 지원을 언급하셨다. 또한 앞으로 추진할 경협과 관련해서 유엔안보리 제재 사항 위반 가능성이 있는 항목들을 파악하는 등의 우리 나름대로의 노력이 필요하다고 지적해주셨다.

앞서 네 분 모두 새로운 모습의 남북경협에 대한 필요성에 대해서는 전반적으로 모두 공감하시는 것 같다. 따라서 새로운 상황에 맞는 남북경제협력의 모습은 어떤 것이 되어야 할지에 대해 논의해 보고자 한다. 만일 남북경협이 재개된다면 어떤 형식과 순서들이 필요할지

에 대해서도 의견을 부탁드립니다.

양문수: 현재 우리는 새로운 상황이 전개되기 시작하는 시작점에 서있다. 그러나 이러한 변화가 앞으로 어떻게 진행될지는 쉽게 예측할 수 없다. 그만큼 단계마다 많은 변수가 잠재해 있을 것이라는 말이다. 현 정부의 남북경협 핵심 축인 한반도 신경제구상의 내용을 살펴보면, 암묵적으로 북한을 한반도 신경제구상의 ‘주체’가 아니라 ‘대상’으로 취급하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 한반도 신경제구상에 반영된 북한은 현재의 북한이 아닌 본 구상이 계획될 당시의 북한이다. 다시 말해 북한은 국제적으로 고립되어 있는 비정상국가이며, 남과 북은 특수한 관계라는 기존의 인식이 그대로 투영되었다는 말이다. 그러나 최근 북한이 마주한 국제사회의 환경과 그 입지는 과거와는 상당한 차이를 보이고 있으며, 또한 북한이 앞으로 많이 변화된 모습을 보여줄 가능성도 존재한다. 이러한 점을 고려할 때 앞으로의 남북관계, 나아가 남북경협이 어떻게 정의될 것이며 어떠한 방식으로 진행될 것인지에 대해 더욱 확신할 수 없다. 그러나 수많은 불확실성 중에 한 가지 확실한 것이 있다. 바로 한반도 신경제구상을 본격적으로 추진할 수 있는 상황에 직면하였을 때의 북한은 정상국가의 길을 걸어 국제사회에 편입되어 있으며, 어느 정도의 비핵화가 진행되어 대북제재 또한 풀려가고 있을 것이라는 점이다. 우리는 새롭게 펼쳐질 남북경협에 대해 고민해 볼 필요가 있다. 우선 북한이 정상국가의 궤도에 들어서면 경협 파트너의 대상이 다변화될 것이다. 현재 북한은 한국, 중국과의 제한적인 경제관계를 설정하고 있는데, 만약 북한이 국제사회의 구성원으로 편입된다면 미국, 유럽, 일본 등 보다 다양하고 폭넓은 국가관계를 성립할 수 있는 것이다. 그러면 북한의 입장에서 한국이라는 존재는 경제협력이 가능한 여러 나라들 중의 하나(one of them)의 지위로 전락할 것이다. 물론 한국은 같은 민족 운운하며 남북관계의 특수성을 주장하겠지만 북한의 입장에서는 공허할 따름이다. 따라서 한국은 북한에 대해 중국, 일본 등과 차별되는 어떠한 경쟁력을 북한에 제시할 것인가, 아니, 어떻게 하면 그 경쟁력을 만들어 낼 것인가를 지금부터 고민해야 한다. 다시 한번 지적하고 싶은 것은 앞으로의 경협 환경은 과거와는 본질적으로 다를 것이라는 점이다. 과거 남과 북은 북한의 본격적인 경제개발과 그것을 둘러싼 남북협업, 즉 남북한 동반 성장 방안에 대해 논의한 적은 없었다. 몇 가지 구체적인 개별 남북경협사업에 대해 논의해 본 경험은 상대적으로 많은 것과는 대조적이다. 하지만 새로운 남북경협 시대는 남북경협의 큰 그림에 대해 남과 북이 논의하는 것이 매우 중요하다. 특히 이 경우, 북한의 독자성을 인정하면서 북한의 경제개발 역량을 키워주는 것이 중요하다. 그런 점에서 한국은 이른바 ‘장삿속으로만 접근하는’ 중국과는 다르다는

점을 북한에게 인식시켜 주어야 한다. 이것이 북한에 대해서는 중국과 차별되는 한국의 경쟁력일 수 있다. 그러기 위해서는 우리가 노력해야 하고 또한 상당한 시간이 필요하다. 물론 이를 위해서는 상당 기간 남과 북이 경제분야에서 신뢰를 쌓아야 하는 것이 선결과제이다. 올해부터 남과 북이 정치, 군사 분야에서 신뢰를 구축하기 시작한 것은 좋은 조건이다. 당장은 북한이 현재 경제를 운영하는 데 있어서 무엇을 고민하고 있는지 관심을 기울이는 것부터 시작해야 한다. 신뢰의 출발은 대화이며, 특히 상대방의 이야기를 듣는 것이 중요하다. 그러기 위해서 우리는 북한의 이야기를 들을 자세가 되어 있음을 보여주어야 한다. 아울러 북한의 이야기를 듣고 북한의 고민을 함께 해결하기 위해 노력할 수 있다는 자세도 동시에 보여주어야 한다.

이석: 지금의 여건이나 상황이 변하고 있어서 새로 변화하는 부분을 파악하는 것이 핵심 문제라고 지적해주셨다. 이에 대해서는 본질적으로 이전과는 어떤 부분들이 달라졌는지 의견을 부탁드립니다.

장형수: 만약 남북경협이 재개된다면 어떤 형식과 순서로 추진해야 하는지를 논의하기에 앞서 먼저 국제사회의 강력한 대북제재 및 5.24조치가 없었던 과거와 달리 지난 15년 동안 국제사회의 개발(development)에 대한 개념이 많이 바뀌었다는 것을 강조하고 싶다. 따라서 큰 틀에서의 남북경협은 국제개발협력에 요구하는 범주 내에서 이루어질 필요가 있다. 당연한 이야기이다. 하지만 이것을 기존의 남북관계에 대입한다면 큰 시사점과 이슈를 제기할 수 있는 부분이다. 감안해야 할 점은 지금까지의 남북경협이 통일을 지향하는 남과 북이라는 특수한 관계를 기반으로 한다는 것을 원칙적으로 고수해 왔다는 것이다. 또한 이러한 원칙, 즉 국제적 관례와 규범에 상관없이 특수한 남북관계를 유지할 수 있다는 원칙은 일반인뿐만 아니라 상당수 경제 전문가들도 그간 동의해왔던 점이다. 남북은 하나의 민족이고 미래의 통일을 가정한다면 우리가 원하는 방향으로 남북관계를 주도해야한다는 배경이 존재해 왔다. 하지만 향후 남북경협이 재개되고, 제재가 완전히 해제되는 상황이 발생한다면 그때의 패러다임(paradigm)은 달라질 것이다. 앞서 양교수님이 말씀하신 다자 간의 패러다임과 더불어 국제적인 기준과 관례는 향후의 남북경제협력에 당연히 적용되어야 하는 부분이다. 따라서 큰 틀에서 남북경협이 재개된다면 우리 정부의 입장과 정책에 국제 기준의 관례가 적용이 되어야 한다. 물론 이러한 변화는 기존의 우리가 생각했던 관점과는 조금 차이가 날 가능성이 있다.

하지만 우리 정부가 실질적으로 논의해야 하는 것은 제재가 완전히 해제되기까지 이루어지는 남북경협이다. 사실 제재의 완전한 해제는 현실적으로 많은 시간(약 5년)이 소요될 것이며, 완전한 해제가 어렵다면 단계적으로 진행될 것이다. 순차적 제재 해제로 이루어지는 남북경협에도 당연히 국제적 기준은 준수되어야 한다.

그렇다면 관심이 가는 이슈중 하나는 과연 유엔안보리 대북제재가 어떠한 순서로 해제될 것인가이다. 이는 가장 늦게 채택된 결의안부터 해제되는 후입선출(後入先出)의 방식이 될 가능성이 높다. 한편 만약 5.24조치가 해제된다면 남북 간 교역부터 먼저 시작이 될 것이다. 위탁가공이 물론 쉽지는 않겠지만 섬유, 수산물과 지금도 반출입이 가능한 농산물 중 일부(인삼, 일부 버섯 종류 등)의 교역을 예를 들 수 있다. 우리가 보통 경제협력에 포함시키는 것은 교역, 투자, 지원 등 세 가지이다. 이 중의 순서를 논하자면 교역, 지원, 투자 순으로 풀릴 가능성이 높다. 지금도 철도 및 도로 협력 같은 경우 일정한 제재 품목을 제외하고는 반입이 가능하다는 해석이 존재하기 때문이다. 결국 제재 해제 순서에 대한 우리의 대응이 상당히 중요하다.

만약 남북경협을 어떠한 순서로 진행하는지에 대한 합의(consensus)가 이루어진다면 이것에 맞추어 단계적으로 신속히 관련 제재를 해제하는 방법도 존재한다. 개인적으로 개성공단을 재개하는 것이 최우선 순위라고 생각하며, 개발 목적의 금융지원을 선제적으로 해제하는 방안을 추진할 수 있을 것이다. 큰 틀에서는 영향력 있는 주체나 관련자들에게만 제재를 가하는 ‘스마트 제재(또는 ‘표적 제재)’로 돌아가는 것이다. 무역 제재에 초점을 맞춘 2375호나 2397호 이전의 제재는 대량살상무기(WMD)에 초점을 맞춘 제재이다. 그 중 무역 제재를 먼저 해제할 가능성이 존재한다. 국제사회의 대북제재이기에 우리 정부가 크게 흐름을 바꾸기는 어렵겠지만, 제재의 각 조항을 살펴 우리가 활용할 수 있는 부분을 찾는 것이 우리 정부의 구체적인 대응 방안이 될 것이라고 생각한다. 또한 남북관계에서 상대방인 북한을 설득하기 위해서는 근본적으로 기존의 남북 간 합의를 준수하는 것이 아무래도 남북경협을 재개하는데 중요하다고 생각한다. 요약하면 남북경협은 제재가 해제되는 순서가 중요하며, 상대방이 중요시하는 부분을 수용하거나 설득할 수 있는지가 중요한데, 이러한 요소가 해결되고 난 후 ‘새로운’ 남북경협을 논의하는 것이 적합하다고 생각한다.

이석: 새로운 측면을 지적해 주셨다. 제재 해제는 외부적으로 주어진 조건이기 때문에 우리는 외부 환경에 맞춰 경협을 추진하는 방향으로 생각해 왔으나, 거꾸로도 가능하다는 의견을 주셨다. 우리 국익에 맞는 경협을 추진할 시 충돌되는 국제사회의 대북제재가 무엇인지

파악하고 쌍방향으로 해결하는 방안을 제시해 주셨다.

김병연: 앞서 장교수님께서 말씀해주셨지만 경제협력에 우리 정부의 근본적인 검토가 필요한 단계에 도달했다고 생각한다. 그동안의 경협은 다소 제한된 범위에 국한되었지만, 새로운 판이 만들어질 가능성이 높은 현 상황에서 우리가 왜 경협을 하는가라는 본질적인 문제를 고민해 봐야 한다. 이에 대한 답은 세 가지 정도가 될 수 있다. 결국 북한이 성장해서 북한 주민들의 삶의 질이 증가하는 것이 가장 근본적인 첫 번째 이유이며, 두 번째는 남북한의 통합 및 통일이 목적이다. 세 번째는 북한이 제도를 개선해서 시장경제로 이행하는 것이 목적이다. 따라서 우리가 하고자 하는 경협이 이 목적에 부합할 것인지 따져볼 필요가 있다. 그간 북한과 정상회담을 할 때마다 여러 계획안과 사업이 언급되었지만, 위의 목적에 부합하는 지 심각히 고려했는지 의문이다. 그 동안 대부분의 사업은 정부 주도하에 이루어졌다. 정부가 주도하면 물론 북한과의 합의를 도출하기까지는 쉽게 도달할 수 있지만, 결국 북한이 원하는 방식으로 활용될 가능성이 높다. 그렇지만 이것이 과연 북한의 경제개발과 체제이행에 도움이 될 수 있는지는 미지수이다. 사업이 서로 상충되는 경우도 많다. 예를 들어 철도·도로를 건설하는 데 수십조원이 든다고 생각하면 분명 북한 노동자가 투입될 것이고 노동자의 인건비도 결과적으로 빨리 상승할 것이다. 그렇다면 현재 저임금으로 운영되는 개성공단의 경우 당연히 운영이 어려워진다. 개성공단 확장과 인프라 건설은 양립하기 어려운 사업이다. 이와 같이 경제학자가 보기에 사업 하나하나를 놓고 보면 앞뒤가 안 맞는 부분이 존재한다. 경협에 대한 단순 아이템의 나열보다 북한의 초기 조건을 고려한 시퀀스(sequence)와 이것이 과연 북한에 독이 되는지 이득이 되는지 살펴봐야 한다.

따라서 이에 대한 면밀한 연구가 그 어느 때보다도 필요하다. 마찬가지로 비핵화도 경협의 변수로 작용할 것이다. 경협을 논의하기에 앞서 북한이 과연 비핵화를 할 것인지에 대한 의문이 존재하며 비핵화를 과연 경제학과는 다른 별도의 문제로 볼 것인지 역시 고민이 필요하다. 나중에 다시 판이 바뀌고 난 뒤 이러한 고민을 하는 것은 이미 늦다. 비핵화의 비가역성을 가능성으로 둔 정부의 고민이 필요한데, 이러한 근본적인 고민 없이 단지 판이 바뀌었기 때문에 과거와 같은 조치를 취해서는 안될 것이다.

다음으로 제재와 관련해서 생각해 볼 수 있다. 제재를 푸는 과정은 북한이 비핵화를 어떻게 진행하느냐에 따라 영향을 받을 것이다. 많은 사람들이 개성공단이 빨리 재개되기를 바라고 있지만, 현실적으로 어려운 부분이 많다. 관련 제재가 상당히 복잡하게 얽혀있기 때문이다(미국, 유엔안보리 대북제재 등). 제3자 제재(secondary boycott)는 법제화되어 있기 때문에 상하원의

동의를 필요로 한다. 이란, 러시아는 법령을 바탕으로 제3자 제재의 영향권에 포함되는데, 이것을 법으로 만들어 놓고 실질적으로 시행하기 위해서는 의회의 동의가 필요하다.

이석: 북한경제가 남북경협을 통해 성장할 수 있는지 고려할 필요가 있으며, 근본적인 측면에서 경협에 대한 목적을 설정하고 기술적인 추진 방향이 필요하다는 중요한 말씀을 해주셨다. 마지막으로 김석진 박사님께 의견을 부탁드립니다.

김석진: 제재가 충분히 해제되었다고 가정하고 남북경협을 본격 추진할 수 있게 되었을 때 정부가 무슨 일을 해야 하는지에 대하여 생각해 본 것 몇 가지를 간단하게 말씀드리겠다. 정부의 남북경협 정책을 대표하는 한반도 신경제 구상과 관련해서 이야기하면 이해하기 쉬울 것 같다. 한반도 신경제 구상은 남북경협의 결과물(output)에 대한 이미지를 그린 것이라고 할 수 있다. 그래서 어떤 프로젝트를 실시해서 어떤 결과물을 만들어낼 것인지에 대한 내용은 있지만, 누가 어떤 절차나 제도를 통해 사업을 진행할 것인지에 대한 논의는 부족하다. 한반도 신경제 구상의 실현을 위해선 주체, 절차, 제도에 대한 정책 방안을 수립해야 할 것 같고, 이를 우리 정부도 어느 정도 준비하고 있을 것이라고 생각한다. 이와 관련해서는 향후 경제협력을 크게 하나로 보기보다 두 가지로 나눠 보는 것이 어떨까 한다. 하나는 개발지원이고, 다른 하나는 기업이 주체인 상업적 경제협력이다. 두 가지 사업은 성격이 다르기 때문에 이에 대한 정부의 정책도 다를 수밖에 없다. 정부가 경협 계획을 세운다면 이는 주로 개발지원에 대한 계획이 될 것이며, 민간기업이 하는 경협 계획을 정부가 세울 수는 없다. 민간경협에 대해 정부가 해야 할 일은 민간기업이 사업을 잘 할 수 있도록 제도적 환경을 만들어 주는 것, 그리고 민간기업의 사업에 대한 각종 지원 대책을 수립하는 것에 그쳐야 한다. 민간기업의 사업에 대한 직접적인 계획을 정부가 주도할 수는 없다. 우선 개발지원 계획을 세우려면 북한 당국과 협의가 이루어져야 하는데, 이를 추진하기 위한 제도 또는 기구가 필요할 것 같다. 예를 들어 개성공단에 남북공동연락사무소를 만들기로 했는데, 이를 크게 확대 발전시켜 북한 개발지원 계획을 세우고 실행할 수 있는 남북 공동의 상설기구를 만들어 준비를 해야 하지 않을까 생각한다.

또한 개발지원에는 남북 간 제도와 더불어 국제협력을 위한 제도가 필요하다. 우리 정부뿐 아니라 주변국 정부 및 국제기구도 북한 개발지원에 참여할 것이다. 따라서 우리 정부와 국제사회의 개발지원이 조화를 이루기 위한 협력 체계가 필요하며, 여기서도 어떤 제도와 기구가 만들어지면 좋을 것 같다. 또 북한과의 협력 체계도 필요하기 때문에 남북한과 국제사회

가 함께 참여할 수 있는 공동의 기구나 체계가 반드시 만들어져야 할 것이다. 이러한 제도와 기구가 잘 갖춰져야 한반도 신경제 구상도 잘 추진될 수 있을 것이다.

민간기업의 상업적인 경제협력에 대한 지원제도와 정책은 이미 어느 정도 마련되어 있지만, 새로운 환경이 조성된다면 새로운 제도와 정책을 수립해야 할 것이다. 제도적 측면에서는 여러 전문가들이 이미 제안한 바 있듯이 남북경협에 관한 포괄적인 협정을 맺어야 할 것 같다. 우리 정부의 기본 대북정책 중 하나는 남북기본협정을 맺는 것이다. 남북기본협정의 일부로서 경제협력협정이 포함되어야 하는데, 이를 위한 상세한 연구와 준비가 필요하다. 제 생각으로 남북경제협력협정에 꼭 들어가야 하는 것 몇 가지를 꼽자면 첫째, 육로 수송 및 통행이다. 과거의 경협에서 개성공단과 금강산을 제외한 나머지 사업에 대해서는 (예외적인 경우를 제외하고) 육로 수송과 통행이 거의 불가능했는데, 앞으로는 반드시 육로 수송 통행이 되도록 해야 한다고 생각한다. 둘째, 북한에 투자한 우리 기업에 대한 제도적 보장이 필요하다. 개성공단, 금강산을 제외한 나머지 투자사업에 대해서는 우리 기업인들이 북한에 상주하면서 기업을 운영하는 것이 허용되지 않았다. 이러한 부분에 대한 제도적 보장을 우리가 반드시 받아낼 필요가 있다. 북한에 투자한 우리 기업의 재산권과 경영권에 대한 확실한 보장을 받아야 하며 이를 반드시 경제협력협정에 포함시킬 수 있도록 준비하는 것이 중요하다.

다음으로 강조하고 싶은 것은 시기별 경협 추진 문제이다. 한반도 신경제 구상은 장기적인 비전에 초점을 맞춘 구상인 것 같다. 제 생각으로는 이 구상을 완전히 실현하기까지 소요되는 기간은 적어도 20년, 길게는 30~40년 정도가 될 것 같다. 따라서 현재의 한반도 신경제 구상은 실행계획(action plan)이 될 수 없고, 실행계획이 되기 위해서는 초기 단계에서 (예를 들어 5년 이내에) 할 수 있는 확실한 중점사업 몇 가지가 필요하다. 초기 단계에서 기업이 할 수 있는 일은 기존 사업을 다시 하는 것이다. 개성공단, 금강산 관광, 일반 교역, 위탁가공교역 등은 초기 단계에서 비교적 빨리 재개할 수 있는 사업이고, 기존 투자자산을 활용할 수 있다는 점에서 당연히 중점사업이 될 수밖에 없다. 이 사업들 외에 기업들이 할 수 있는 새로운 사업은 초기 단계에 추진하기는 쉽지 않을 것 같다. 새로운 사업을 하는 데 필요한 투자 환경이 아직 갖춰져 있지 않기 때문이다. 예를 들어 개성이나 금강산이 아닌 북한의 다른 지역은 전력 공급이나 도로, 철도 등 기반시설이 부실하다. 물적 측면뿐 아니라 앞에서 말했듯이 기업 투자를 위한 제도적 환경도 보완해야 한다. 새로운 사업을 위한 환경을 마련하기까지는 상당한 시간이 걸릴 것이다.

이어서 초기 단계에서 할 수 있는 개발지원 사업을 생각해 보면, 2007년 2차 남북정상회담에

서 나온 10·4 합의가 중요한 출발점이 된다. 그런데 제 생각으로는 10.4 합의 중에는 중요한 부분이 빠져 있는 것 같다. 북한 입장에서도 시급하며 우리 입장에서도 중요한 전력개발 사업이 바로 그것이다. 전력문제 해결을 위해 신규 발전소를 건설하고 송배전망을 새로 설치하는 것은 시일이 오래 걸리는 장기적인 사업이다. 따라서 현재의 시급한 전력문제 해결을 위한 초기 단계의 별도 대책이 필요하다. 현재의 북한경제를 위해서도 그렇고 남북경협을 위해서도 마찬가지다. 우선 북한경제를 위해서는 기존 발전시설을 더 잘 활용할 수 있어야 하고, 이를 위해선 연료 공급과 기존 발전소 및 송배전 시설 개보수 작업이 필요하다. 이에 대한 대책은 이미 나와 있다. 2005년 9.19 공동성명이나 2007년 2.13 합의 등 과거의 6자회담에서 북한이 요구했던 지원이 바로 그것이다. 북한이 먼저 요구했던 것은 중유 공급이었다. 북한의 기존 화력발전소들은 무연탄과 중유를 섞어 사용하기 때문이다. 또 기존 발전소와 송배전시설을 개보수하기 위한 각종 발전 장비와 부품 등의 지원도 이루어진 바 있다. 앞으로 이러한 지원을 재개하고 확대 발전시키기 위한 실행계획이 필요할 것 같다. 물론 과거의 경험이 있긴 하지만 더욱 진일보한 방향으로 사업 내용을 확충해야 할 것이다. 과거에는 중유나 발전설비 같은 물자만 제공했다면 이제는 기술지원까지 포함시키는 게 좋을 것 같다. 우리 기술자들이 직접 북한의 현장을 방문해 복측과 교류하면서 복측이 필요로 하는 부품과 장비를 확인해 지원하고, 또 다음 단계에서 추진할 신규 발전소 건설도 어떻게 하면 빨리 효율적으로 할 수 있는지를 연구하면 좋을 것 같다. 또 하나 초기단계에서 해야 할 시급한 개발지원은 역시 먹는 문제 해결을 위한 농업·어업 개발지원인 것 같다. 이 부문에서 획기적인 개발지원이 필요한데, 과거에 했던 비료지원도 좋지만 이에 더해 주식용 곡물 외의 부식용 농수산물, 즉 채소, 과일, 축산물, 수산물을 증산하기 위한 (과거에 해보지 않았던)포괄적인 기술·물자지원에 대한 상세한 계획이 필요하지 않나 생각한다. 마지막으로 신경제 구상에는 포함되지 않았지만 당연히 우리 정부가 이미 생각하고 있는 민생지원 사업이다. 보건의료, 환경, 교육 등과 관련된 사업이다(농업도 당연히 민생지원에 해당한다). 이에 대한 구체적인 계획은 아직 나오지 않았지만 정부가 직접 추진할 당국 간 사업뿐 아니라, 민간단체, 국제기구와 함께할 수 있는 사업까지 포함해 포괄적인 계획을 준비한다면 좋을 것 같다.

이석: 남북경협의 재개라는 관점에서 북미정상회담의 성과를 판단해보고, 향후 남북경협과 관련하여 우리가 취해야 할 현실적인 입장과 방향을 다각적으로 논의해 볼 수 있었다. 협의회를 개최하면서 항상 느끼는 것이지만, 특히 오늘 여러분들을 통해 많은 것을 배울 수 있었다. 다시 한번 토론에 참여해주신 네 분께 감사드리며, 이것으로 금번 협의회를 마치고 하겠다.